

Expedientes Acumulados 3829-2019, 3849-2019 y 3881-2019

Asuntos: Amparos en única instancia. **Solicitantes:** Luis Alfonso Cabrera Hidalgo, Edgar Gutiérrez Girón, Gabriel Orellana Rojas, Ariel Rivera Irías, Francisco Villagrán de León, Manfredo Roberto Marroquín y el Procurador de los Derechos Humanos, Augusto Jordan Rodas Andrade. **Autoridades denunciadas:** i) Presidente de la República de Guatemala, ii) Ministra de Relaciones Exteriores, y iii) Ministro de Gobernación.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, EN CALIDAD DE TRIBUNAL EXTRAORDINARIO DE AMPARO: Guatemala, catorce de julio de dos mil diecinueve.

Se tienen a la vista, para resolver respecto del amparo provisional solicitado, las actuaciones integradas en los amparos en única instancia arriba identificados, que promovieron Luis Alfonso Cabrera Hidalgo, Edgar Gutiérrez Girón, Gabriel Orellana Rojas, Ariel Rivera Irías, Francisco Villagrán de León, Manfredo Roberto Marroquín y el Procurador de los Derechos Humanos, Augusto Jordan Rodas Andrade, contra el Presidente de la República de Guatemala, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Gobernación.

CONSIDERANDO

-I-

El artículo 27 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece que *“La suspensión provisional del acto reclamado procede tanto de oficio como a instancia de parte. En cualquier caso el Tribunal, en la primera resolución que dicte, aunque no hubiere sido pedida, resolverá sobre la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento reclamados, cuando a su juicio las circunstancias lo hagan aconsejable”*.



-II-

Como primer aspecto se estima importante citar la normativa que da sustento a la decisión que asume este Tribunal Constitucional.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece:

Artículo 1. *“...El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; **su fin supremo es la realización del bien común**”;*

Artículo 2. *“...Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”;*

Artículo 149. *“...Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”;*

Artículo 154. *“...Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, **y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de la fidelidad a la Constitución.**”*

Artículo 171. *“Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso: (...) 1) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando: (...) 2) Afecten el dominio de la Nación (...) o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o*



mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes del ámbito centroamericano; 3) Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda el uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado...

Artículo 183. **“Funciones del Presidente de la República.** Son funciones del Presidente de la República: (...) **o) Dirigir la Política Exterior y las relaciones internacionales; celebrar ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.**” [Los resaltados son propios de este Tribunal].

-III-

Los postulantes comparecen a promover amparo contra el Presidente de la República de Guatemala, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Gobernación, señalando como actos reclamados, la amenaza de que el Presidente de la República de Guatemala, firme un acuerdo con el gobierno de los Estados Unidos de América para nombrar a Guatemala *“tercer país seguro”* para otorgar asilo a migrantes, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra, Suiza, en mil novecientos cincuenta y uno, aprobada por el Decreto Ley 34-83 y con ello: **i.** se viole el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la paz, el desarrollo integral de la persona, el principio de justicia social sobre el que está fundado el régimen económico y social de Estado, así como la obligación del Estado de proteger a la persona y el fin supremo de la realización del bien común de todas las guatemaltecas y guatemaltecos; **ii.** se asuma una decisión sin contar con una disponibilidad presupuestaria para atender a los miles de refugiados que se pretende asilar, y **iii.** se contravengan normas que regulan la política exterior de Guatemala, al firmar acuerdos que atentan contra la



soberanía y la Constitución Política de la República de Guatemala.

Al respecto, el Presidente de la República de Guatemala, Jimmy Morales Cabrera, entre otros argumentos, informó que: **i.** la amenaza que invocan los amparistas es un acto que podría conllevar la violación de normas constitucionales, pues pretenden por medio del amparo que deje de cumplir con las funciones que constitucionalmente le corresponden. Amén de que el planteamiento de los hechos que supuestamente les causa agravio, son hechos que se podrían dar entre países y que se tratan de convenios internacionales que se rigen por normas internacionales ratificadas entre ambos países, por lo que no se trata de Derecho interno y la competencia para conocer de la Corte de Constitucionalidad está perfectamente delimitada en la Constitución Política de la República y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y si por decisión de sus Magistrados se le ordena que deje de cumplir con una de las funciones que la Constitución le impone como Presidente de la República, será su decisión si acata ordenes que se encuentran fuera de la ley. Preciso que, de otorgarse el amparo provisional, existe la posibilidad del no acatamiento porque no pretende incurrir en responsabilidad penal; **ii)** los actos reclamados constituyen situaciones que no tienen existencia real, sino más bien son basados en conjeturas, noticias de periódicos locales, cartas de Congresistas, que en ningún momento le obligan a realizar determinada actividad, por lo que la prueba ofrecida no constituye ninguna credibilidad de que firmará en el futuro algún documento de compromiso. Indicó que *“...La incertidumbre la tendrá siempre el amparista y todo el pueblo de Guatemala en relación a si firmaré o no el acuerdo, por ello considero que el amparo resulta innecesario por tratarse de actos futuros que no se tiene la certeza que sucedan...”*.



-IV-

La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional. En concordancia con ello, el amparo se instituye con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de estos cuando la violación hubiere ocurrido. **No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.**

Resaltado lo anterior, al haberse denunciado por los postulantes amenaza de violación a Derechos Fundamentales y al Orden Constitucional, este Tribunal adquiere plena competencia para conocer de las garantías constitucionales de mérito.

A efecto de emitir pronunciamiento en el caso concreto, deviene imperioso definir lo que, conforme la doctrina del Derecho Internacional Público, debe entenderse como *“Acuerdo simplificado”*. Para ello, se estima pertinente iniciar precisando el concepto de *“tratado”*, el que se encuentra definido en el artículo 2 de las convenciones de *“Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales”*, conocidas como Viena I y Viena II, respectivamente, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención: a) Se entiende por *“tratado”* un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito: i) entre uno o varios estados y una o varias organizaciones internacionales; o ii) entre organizaciones internacionales”.

A partir de la normativa citada, doctrinariamente se distinguen los conceptos



de “*tratados solemnes*” y “*acuerdos simplificados*”. En el primer caso se trata de actos complejos de derecho internacional que, según los autores Ricardo Abello Galvis y Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra titulada “*El Control Constitucional de los Acuerdos en Forma Simplificada en Colombia*” implicarían cuando menos, los pasos de la aprobación ejecutiva del convenio a cargo del Presidente de la aprobación y control del mismo por parte del Congreso de la Republica, de la revisión del tratado y de la ley que lo aprueba por la Corte Constitucional y de la ratificación final del instrumento. En cuanto a los Acuerdos Simplificados, los autores citados sostienen que constituyen instrumentos internacionales que para su perfeccionamiento no necesitarían someterse a la totalidad de los anteriores pasos, pero que ostentan un régimen jurídico semejante al de los tratados solemnes en su validez, eficacia, efectos, ejecución, interpretación y extinción. Al respecto, los juristas mencionados, citando al profesor César Moyano, hicieron acopio de los siguientes elementos y características que identificó de los acuerdos simplificados:

- a. Su existencia y exigibilidad es reconocida mundialmente.
- b. Su característica principal es la simplificación en el procedimiento de celebración, al no contar con el proceso de ratificación.
- c. Su vigencia es normalmente inmediata.
- d. Su contenido puede ser similar al de los tratados solemnes.
- e. Pueden constar en uno o más instrumentos.
- f. Pueden ser celebrados por diversas personas.
- g. En derecho internacional cuentan con el mismo valor y efecto de los tratados solemnes.
- h. En términos sustantivos, les resulta aplicable el mismo régimen de los tratados



solemnes.

Este Tribunal al haber hecho acopio del significado e importancia internacional que tienen los Acuerdos simplificados, estima necesario, analizando el Derecho Comparado, precisar qué decisiones podrán ser asumidas por el Poder Ejecutivo en este tipo de Acuerdos, conforme los parámetros establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-363/2000, dictada el veintinueve de marzo de dos mil, estimó: *“...Ahora bien, resulta oportuno expresar que los Acuerdos Simplificados están previstos en los artículos 12 y 13 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986, de los cuales puede inferirse que tienen validez los tratados formales como los acuerdos en forma simplificada. En efecto, esa orientación, dentro del contexto constitucional colombiano busca **impedir que sin el lleno de los requisitos constitucionales pueda el Estado Colombiano comprometerse internacionalmente ex novo**; por ello, en la medida en que el acuerdo simplificado forme parte, como necesario instrumento de ejecución, de un tratado que haya sido sometido al trámite completo y propio de los tratados y **no contenga obligaciones nuevas que excedan el marco de los compromisos expresamente enunciados en el tratado** sujeto a aprobación legislativa y control de constitucionalidad, no se ve razón constitucional que imponga la sumisión a los trámites completos y al control de la Corte...”*.

Conforme lo anterior, esta Corte advierte que, si un instrumento internacional genera nuevas obligaciones para el Estado, éste necesariamente debe ser sometido a la aprobación del Poder Legislativo. Sin embargo, si el fin del



instrumento se circunscribe a determinar parámetros de ejecución de un tratado que fue aprobado con las solemnidades legales, este podría ser adoptado en la forma de Acuerdos simplificados; empero, si por esa vía lo que se pretende es generar nuevas obligaciones para el Estado, aunque el nuevo instrumento parezca ser simplemente el desarrollo del tratado ya negociado, no es factible que sea adoptado en esta modalidad, resultando necesario efectuar el control que la propia Ley Fundamental establece.

Efectuadas las estimaciones precedentes, deviene pertinente mencionar las obligaciones que implican internacionalmente el hecho de que un Estado se constituya en un tercer país seguro. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), indicó en las *“Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros, Abril 2018”*, lo siguiente: ***“...El concepto de ‘tercer país seguro’ se ha aplicado en los casos en que una persona podría tener o puede encontrar protección en un tercer Estado, ya sea en relación con un caso individual específico o de conformidad con un acuerdo bilateral o multilateral entre los Estados sobre el traslado de solicitantes de asilo. Antes del traslado, es importante, de conformidad con las normas del derecho internacional pertinentes, evaluar individualmente si el tercer Estado podrá: • (re)admitir a la persona, • otorgar a la persona el acceso a un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado y otras necesidades de protección internacional, • permitir a la persona permanecer mientras se realiza la determinación, y • otorgar a la persona estándares de tratamiento acordes con la Convención de 1951 y con las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo pero no***



limitados, a la protección contra la devolución. • Cuando se determina que la persona es refugiada, debería reconocérsele como tal y otorgarle una estancia legal. -5. En algunas circunstancias, el traslado o la reubicación de personas refugiadas o solicitantes de asilo en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral se ha llevado a cabo en ausencia de una evaluación individual. **Esto podría requerir tanto de la existencia y disponibilidad de ciertas normas objetivas de protección en el tercer Estado, así como un compromiso firme de ese país en el cual estas personas retornadas tendrán acceso a protección, asistencia y soluciones de conformidad con las garantías establecidas anteriormente en el párrafo 4.** Sin embargo, las evaluaciones individuales antes del traslado, son necesarias para grupos vulnerables, incluidos niñas y niños no acompañados o separados, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (...) 9. Cuando todavía un tercer país no ha determinado si la persona que solicita protección es refugiada o necesita protección internacional, **al regreso o al traslado al tercer país, la persona debe tener acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente y estar autorizada a permanecer en el país, hasta tanto sea emitida una resolución final negativa de la petición del solicitante de asilo de la protección de los refugiados.** Durante este tiempo el solicitante de asilo está legalmente en el Estado. Las obligaciones de protección en virtud de la Convención de 1951 aplicables en general a las personas refugiadas, incluyendo la protección contra la devolución, son relevantes para las personas refugiadas que están presentes en el territorio, y para los refugiados que se encuentran legalmente en el territorio. **Esto incluye el requisito de que el tercer país brinde a los solicitantes de asilo acceso a medios de subsistencia suficientes para mantener un nivel de vida adecuado y que adopte medidas para permitir un**



logro progresivo a la autosuficiencia. Como tal, aunque el disfrute del derecho al trabajo por cuenta propia estipulado en el artículo 18 de la Convención de 1951 puede retrasarse por un periodo de tiempo limitado, no se puede denegar por un largo plazo en el caso en que el gobierno se demore en los procedimientos de asilo.

Una vez que se reconoce que la persona es refugiada, se le debe otorgar estancia legal y el acceso a los derechos consagrados en la Convención de 1951 como se mencionó anteriormente en el párrafo 8. -10. Para determinar si los estándares de tratamiento acordes con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y las normas internacionales de los derechos humanos son aplicados, tendrán que verificarse las obligaciones legales internacionales del Estado, sus leyes nacionales y la práctica actual de la implementación. Para garantizar el acceso a la protección efectiva y duradera, el ser Estado Parte de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 y de los instrumentos básicos de derechos humanos sin ninguna limitación es un indicador fundamental. **El acceso a las normas de los derechos humanos y a los estándares de tratamiento acordes con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 solo se puede garantizar de manera efectiva y duradera cuando el Estado está obligado a proporcionar este acceso en virtud del derecho internacional de los tratados, haya adoptado leyes nacionales para implementar los tratados pertinentes y pueda basarse en la práctica existente señalando el cumplimiento coherente del Estado con sus obligaciones legales internacionales.**” (El resaltado es propio del Tribunal, ver <https://www.refworld.org.es/docid/5adf72014.html>)

Resaltada la importancia y las implicaciones que devienen de la decisión de un Estado de constituirse en un “Tercer país seguro”, debe ponerse en relieve que si bien, a tenor del Artículo 183 constitucional, corresponde al Presidente de la



República dirigir la Política Exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios, tales funciones debe ejercerlas de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. Y analizada la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, este Tribunal concluye que si bien Guatemala aprobó y ratificó la Convención referida, las obligaciones que nacen al constituirse en un “Tercer país seguro”, no son consecuencia directa, ni devienen de aquellas que el Estado de Guatemala asumió en la aprobación del citado instrumento internacional, sino que, implican nuevos compromisos internacionales que requieren, para su aprobación, su ratificación por parte del Poder Legislativo, quien por mandato constitucional representa la voluntad popular en un Estado Democrático de Derecho, para este tipo de decisiones.

Esto encuentra fundamento en lo preceptuado en el artículo 171 de la Carta Magna, en el que al regular las facultades que competen al Congreso de la República, dispuso que corresponde al Poder Legislativo, aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, en los que, entre otros, se afecte el dominio de la Nación, se atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales o se obligue financieramente al Estado en un monto de valor indeterminado.

Por lo considerado, y ante la amenaza de violación a derechos fundamentales, no solo de connacionales sino que de las personas extranjeras que en calidad de refugiados pudieran solicitar asilo, es procedente otorgar la protección interina requerida por los postulantes, precisando como efecto positivo prevenir al Presidente de la República de Guatemala que, para asumir la decisión, en nombre del Estado de Guatemala, de constituir al territorio nacional como un “Tercer país



seguro”, debe cumplir el mecanismo establecido en la literal l) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

-V-

Para la efectividad de la protección constitucional que se concede, la Corte de Constitucionalidad, estima preciso conminar a la Ministra de Relaciones Exteriores, a efecto de que inmediatamente efectúe las comunicaciones que corresponden, respecto de la restricción de poderes que la Constitución Política de la República de Guatemala impone al Presidente de la República de Guatemala, para asumir la decisión, en nombre del Estado de Guatemala, de constituir al territorio nacional como un “Tercer país seguro”, acto para el cual dicho funcionario debe cumplir, como se afirmó, el mecanismo establecido en la literal l) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Ello, debido a que el Estado de Guatemala, al ser parte de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, está sometido a la observancia de lo regulado en el artículo 47 de ese instrumento internacional, que establece: ***“Restricción específica de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado. Si los poderes de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado determinado han sido objeto de una restricción específica, la inobservancia de esa restricción por tal representante no podrá alegarse como vicio del consentimiento manifestado por él, a menos que la restricción haya sido notificada con anterioridad a la manifestación de ese consentimiento, a los demás Estados negociadores”***. (El resaltado es propio).

LEYES APLICABLES

Artículos citados, 265, 268, 272 literal c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 149, 163, literal b), 179 y 185 de



la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 28, 29, 45 y 50 del Código Procesal Civil y Mercantil; 33, 34 y 50 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad; 7 Bis del Acuerdo 3-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con fundamento en lo considerado y leyes citadas, al resolver declara: **I.** Por ausencia temporal de los Magistrados Neftaly Aldana Herrera, José Mynor Par Usen, Henry Philip Comte Velásquez y María Cristina Fernández García, se integra el Tribunal con la Magistrada María de los Angeles Araujo Bohr. **II.** Incorpórese a los expedientes acumulados respectivos los escritos contentivos de los informes circunstanciados que anteceden y documentos adjuntos, registrados en esta Corte con los números once mil ochocientos ochenta y ocho-dos mil diecinueve (11888-2019); once mil novecientos-dos mil diecinueve (11900-2019) y once mil novecientos once-dos mil diecinueve (11911-2019), que remitieron, en el orden, Jimmy Morales Cabrera, Presidente de la República de Guatemala; Sandra Erica Jovel Polanco, Ministra de Relaciones Exteriores, y Enrique Antonio Degenhart Asturias, Ministro de Gobernación, autoridades denunciadas en el amparo. **III.** Con base en los documentos acompañados, se reconocen las calidades que ejercen los presentados. **IV.** Se toma nota de que cada uno de ellos actúa con el auxilio de los abogados propuestos, así como de los lugares señalados para recibir notificaciones. **V. Se otorga el amparo provisional solicitado**, precisando como efecto positivo de la protección interina que se concede en este auto, que se previene al Presidente de la República de Guatemala que, para asumir la decisión, en nombre del Estado de Guatemala, de constituir al territorio nacional como un “Tercer país seguro”, debe cumplir el mecanismo establecido en la literal I) del artículo 171 de la Constitución Política de la República



de Guatemala. **VI.** Se tienen como terceros interesados a: **i)** Congreso de la República de Guatemala, y **ii)** Procuraduría General de la Nación. **VII.** De los informes circunstanciados rendidos se da vista a los solicitantes del amparo, a los terceros interesados mencionados y al Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal, por el término común de **cuarenta y ocho horas**. **VIII.** **Notifíquese al Presidente de la República de Guatemala, a la Ministra de Relaciones Exteriores, al Ministro de Gobernación, al Ministro de la Defensa Nacional y a los sujetos procesales que intervienen en las garantías de mérito. Asimismo, se conmina a la Ministra de Relaciones Exteriores, a efecto de que efectúe las comunicaciones que en derecho corresponden, respecto de la restricción de poderes que la Constitución Política de la República de Guatemala impone al Presidente de la República de Guatemala, para asumir la decisión, en nombre del Estado de Guatemala, de constituir al territorio nacional como un “Tercer país seguro”, acto para el cual dicho funcionario debe cumplir, como se afirmó, el mecanismo establecido en la literal I) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Ello, debido a que el Estado de Guatemala, al ser parte de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, está sometido a la observancia de lo regulado en el artículo 47 de ese instrumento internacional.**



